

以分层分类社会救助制度推进人口 高质量发展^{*}

王小林

以人口高质量发展支撑中国式现代化,必须夯实社会救助制度基础。2023年10月,国务院常务会议审议通过了民政部会同有关部门制定的《关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助工作的意见》(以下简称《意见》),标志着中国社会救助制度建设进入了新阶段。中国是一个拥有14亿人口的大国,建立统筹城乡、覆盖全国、分层分类、精准施策的社会救助制度,对于实现全体人民的共同富裕具有标志性历史意义。深入理解分层分类社会救助的制度内涵、历史逻辑和实践衔接,有利于推进人口高质量发展。

一、分层分类社会救助的制度内涵

从制度实践、理论基础等方面来看,建立分层分类社会救助制度的内涵主要体现在以下几个方面。

首先,在制度建设上,分层分类社会救助意味着工作任务由“攻坚工作”向“常规任务”转变。在中国消除绝对贫困的历史进程中,从“三西”建设、“八七扶贫攻坚计划”到《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010年)》,针对贫困人口规模巨大、主要贫困群体具有劳动能力而缺少就业机会与劳动技能的基本国情,国家实施了以贫困地区为基本瞄准单元的开发式扶贫。开发式扶贫的重点任务是加强贫困地区基础设施建设和生产条件改善,开发带动就业能力强的乡村产业,通过技能培训提高劳动力就业能力;彼时,社会救助主要是针对极少数不具有劳动能力的人给予基本生活救助。在历次扶贫攻坚结束后,仍有3000万左右的极端贫困人口在当期攻坚计划内无法摆脱贫困,其主要原因是社会救助的兜底能力有限。党的十八大以来,党中央把脱贫攻坚摆在治国理政的突出位置,实施“精准扶贫”方略,到2020年底全面消除绝对贫困。绝对贫困消除后,如何防止返贫成为一项长期而艰巨的任务。这一背景下,将防止返贫任务转换为社会救助制度的常规任务具有合理性和客观必然性。《意见》是脱贫攻坚任务完成之后第一个关于建立健全社会保障制度的综合性文件,吸收了脱贫攻坚的制度成果,同时考虑了乡村振兴和共同富裕的

^{*} 本文为国家社会科学基金重大项目“基于多维视角的2020年以后我国相对贫困问题研究”(编号:19ZDA051)的阶段性成果。

需要,在消除绝对贫困的基础上构建了解决相对贫困的制度框架。

其次,在制度理论上,分层分类社会救助制度意味着由收入支持为主转向多维精准社会救助。现有社会保障体系中五保、低保和特困救助均以收入支持为主要手段,其目的是满足受助对象基本生活需要的现金支出。这些制度的基础源于西方市场经济国家福利经济学理论,为防止当人们缺乏满足基本生活需要的收入时陷入贫困而给予现金救助。然而,在中国长期的农村反贫困斗争中,农民收入的隐蔽性造成难以精准识别救助对象的困境,这一直是基层干部面临的工作难题。从理论上来看,收入只是满足基本生活需要和能力发展的手段,实现更高的生活水平才是人发展的真正目的。在偏远的山区、高原,人们不仅面临着“收入困境”,往往还面临着就业、饮水、教育、医疗等方面的“能力困境”。以精准扶贫政策“组合拳”帮扶贫困人口实现“一收入、两不愁、三保障”的脱贫目标,开创了世界多维度精准扶贫的先河。当下,关于分层分类社会救助的顶层设计,是在理论认识和实践操作上的又一次制度创新。实施分层分类社会救助,在救助类别上包括基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助。基本生活救助主要是收入支持,专项社会救助包括医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、受灾人员救助等类别。实质上,“基本生活救助+专项救助”是对“一收入、两不愁、三保障”脱贫目标的有效衔接,是多维度精准扶贫攻坚工作向常规任务的真正转型,是收入支持与能力支持的结合。《意见》对乡村振兴和共同富裕目标下的保障范围做了全面界定,既包括“防返贫”的底线任务,也包括促发展的基本要求。

再次,在工作机制上,分层分类社会救助制度要求资源由分割分散转向相对统筹。针对当前社会救助工作城乡分割的局面尚未彻底打破、社会救助资源分散在各部门的现状,《意见》在制度设计上突出强调城乡和部门资源统筹;在工作机制上,要求强化党委领导、政府负责、民政牵头、部门协同、社会参与;在资源利用上,要求统筹考虑教育、人力资源社会保障、住房城乡建设、卫生健康、应急管理、医保等相关部门资源,提高部门协同性。从这层意义上看,《意见》也是全国第一个统筹城乡的社会救助制度,改变了以往城乡分割开展社会救助工作的二元格局,必将成为推动中国式现代化社会保障事业发展的基础性制度安排。在机制设计上,《意见》明确加强跨部门的救助信息聚合共享,提高社会救助工作效率。除了城乡统筹、行政资源和数据资源协同外,这项制度设计还涉及市场资源和社会组织参与。在救助方式上,《意见》明确了“现金+物质+服务”的多元救助方式,现金救助由财政预算拨付,物质救助需要向市场购买,服务救助通常由社会组织提供。

二、分层分类社会救助的历史逻辑

从中国社会救助制度建设的历史脉络来看,社会救助一直是城乡分割的二元社会

结构下的制度建设。统筹城乡经济社会发展,建立分层分类社会救助制度,对于完善中国特色的社会主义制度体系具有重要意义。

首先,集体筹资建立农村五保制度。新中国成立以来,中国共产党在带领全国人民建设现代化国家的过程中,推动了中华民族有史以来最为广泛而深刻的社会变革。其中,《1956年到1967年全国农业发展纲要》明确提出:“农业合作社对于社内缺乏劳动力、生活没有依靠的鳏寡孤独的社员,应当统一筹划……在生活上给予适当的照顾,做到保吃、保穿、保烧(燃料)、保教(儿童和少年)、保葬,使他们生养死葬都有指望。”此后,国家逐步建立了独具中国特色的农村五保供养制度。五保供养制度的筹资来源是农村集体组织,反映的是集体与农民的关系。1994年国务院发布的《农村五保供养工作条例》,将农村五保供养上升为国家制度,规定“五保供养所需经费和实物,应当从村提留或者乡统筹中列支”;从筹资性质看,这一时期的五保供养仍为集体筹资。2006年国务院第121次常务会议通过新的《农村五保供养工作条例》,规定农村五保供养资金在地方人民政府财政预算中安排,中央财政对财政困难地区在资金上给予适当补助。2006年,随着国家全面取消农业税,原来五保供养的集体筹资机制瓦解,国家财政承担起了农村五保供养职责。五保制度的筹资关系由集体与农民的关系转换为国家与农民的关系。

其次,财政筹资建立农村最低生活保障制度。为了解决农村贫困人口的生活困难,国务院决定,2007年在全国建立农村最低生活保障制度(以下简称“低保”),十七届三中全会明确提出要实现农村低保和扶贫开发有效衔接。农村低保标准由县级以上地方人民政府按照能够维持当地农村居民全年基本生活所必需的吃饭、穿衣、用水、用电等费用确定,低保对象主要是因病残、年老体弱、丧失劳动能力,以及生存条件恶劣等原因造成生活常年困难的农村居民;低保筹资以地方财政预算为主,中央财政对财政困难地区给予适当补助。农村低保制度成为国家财政支出责任。党的十八大以来,为打赢脱贫攻坚战,2016年起各地开始加强农村最低生活保障制度与扶贫开发政策的有效衔接。这一阶段加强了政策衔接、对象衔接、标准衔接、管理衔接。在标准衔接上,各地把精准扶贫建档立卡对象与低保对象进行数据比对、精准识别,贯彻落实“对象精准”;在标准衔接上,通过“减量提标”,在把不适当的对象“减量”的条件下大幅度“提标”,以确保到2020年按照现行扶贫标准农村贫困人口实现全部脱贫。截至2020年年底,全国共有农村低保对象1985.0万户,共计3620.8万人。全国农村低保平均保障标准为人均每年5962.3元。农村低保制度有力地发挥了消除绝对贫困的兜底保障作用。打赢脱贫攻坚战后,农村低保标准已大幅度高于原扶贫标准,具备了建立分层分类社会救助制度的条件。

再次,分层分类社会救助国家制度的建立。“十四五”是巩固拓展脱贫攻坚成果同全面推进乡村振兴有效衔接的时期,也称“过渡期”。这意味着在脱贫攻坚作为阶段性的攻

坚任务结束后,要过渡为防止规模性返贫、缩小发展差距的长期性制度安排,且以地方财政筹资为主。分层分类社会救助工作的意见出台,在对象上,不再区分城乡分别设立救助政策;在范围上,除了对基本生活的收入救助外,还包括了教育、医疗、住房、就业等方面的救助,体现了与“两不愁、三保障”多维度脱贫目标的衔接;在筹资上,要求国家财政给予安排。可见,分层分类社会救助工作明确地确立了社会救助是国家财政责任。其制度价值在于,这是新中国成立以来社会救助制度的最大进步,覆盖城乡、分层分类、多维救助、精准施策,是促进人口高质量发展和全体人民实现共同富裕的基础性、兜底性制度安排。分层分类社会救助制度的建立,体现了以人民为中心的发展思想,是一项防止返贫和缩小发展差距的长期性制度安排。

三、落实分层分类社会救助的建议

社会保障体系是人民生活的安全网和社会运行的稳定器,社会救助是社会保障体系中兜底性、基础性的制度安排。本文就分层分类社会救助工作落实可能存在的问题,提出以下几点建议。

首先,加强部门间组织和领导协调。落实好《关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助工作的意见》,需要加强部门间组织和领导协调。按照现行的工作机制,民政部门要统筹低收入人口认定、监测和常态化救助帮扶工作,负责最低生活保障、特困人员救助供养、临时救助等相关工作。教育、人力资源社会保障、住房城乡建设、卫生健康、应急管理、医保、残联、农业农村(乡村振兴)等部门分别负责部门职责内的相关救助工作。这是在打赢脱贫攻坚战之后形成的新的工作格局。跨部门协同工作是中国解决重大公共问题时形成的有效治理机制,体现了中国政治制度的优越性。根据中国政府治理工作的历史经验,跨部门协同工作需要强有力的领导小组牵头推进。原先国务院设置的负责部门协调工作的扶贫开发领导小组已经撤销,分层分类救助涉及多个部门的工作,仍然需要在上级政府设置类似的领导小组。因此,加强部门间组织和领导协调是做好分层分类社会救助制度落实的关键。

其次,加强地区间标准和财力平衡。当前,中国社会救助标准由县级以上地方政府根据当地生活水平制定,多数省已过渡到以省为单位制定,这符合中国超大规模国家各地生活标准不同的基本国情,但也保留了地区间经济发展水平所造成的区域差距。在财政量力而行的基础上,地方政府制定救助标准不仅要考虑当地生活水平、救助需求,还要考量当地财力。当前,东部地区与西部地区、东北地区社会救助标准差距巨大。这种差距有其合理性,也有不尽合理的部分;既包括不同地区间生活水平的差距,也包括地方政府财力水平的差距。就收入支持而言,从长远看,一个公平的社会救助标准的基本准则是,无论人们生活在哪个地区,都要达到当地基本生活所需的现金和服务支持。当地

方财政能力不足时,需要上级政府给予转移支付;在上级转移支付不足时,地方政府通常会制定较低的社会救助标准。社会救助标准的差异,既体现为省际差距,也包括省内不同地区间的差距。为了缩小区域差距、逐步实现共同富裕,需要在国家层面、省级层面对财力不足的地方政府社会救助的财力缺口给予转移性支付,并适当平衡地区间社会救助标准。省际社会救助标准的差异,需要国家统计局、民政部基于各地生活水平进行科学测算。

最后,完善救助数据共享和敏捷治理。完善分层分类社会救助的数据共享、基于大数据逐步向敏捷治理转型,是提高救助精准性和效率的技术基础。按照“平台上移、数据协同、服务下沉、一网同服”的社会救助数据共享和敏捷治理思路,赋能分层分类社会救助工作十分必要。在平台建设上,构建分层分类社会救助大数据平台。以低收入人口动态监测信息平台为基础,连接并融合防返贫监测、教育、人力资源社会保障、住房城乡建设、卫生健康、应急管理、医保等部门的相关数据,加强整合,删繁就简,既要有利于精准识别,又要减轻基层负担,形成覆盖城乡的多源多维救助信息平台。为消除数据的部门分割、加强数据共享和流动,“平台上移”是根本遵循。在数据协同上,采取“技术+治理”深度融合的思维,探索接入政府部门数据、市场数据和个人数据,以数据协同为基础快速感知、灵活响应潜在受助对象的救助需求,精准快速识别救助对象。“服务下沉”既需要大量的基层干部、社会工作者直接参与社会救助活动,提供照料、心理辅导、康复等服务,也在客观上要求引入第三方提供服务。能否合理有效地向市场、社会购买服务,直接关系到分层分类社会救助制度的实施成效。“服务下沉”还需要精准、细分、专业化的服务。拨付救助经费简单,而真正将服务落地挑战巨大。因此,未来的发展方向是推动分层分类社会救助向敏捷治理转变,以分层分类救助目标为导向,通过大数据分析、多主体协同、助推式政策调整、反馈调节式纠错,推动社会救助工作与数字文明时代同步,推进人口高质量发展。

(作者工作单位:复旦大学六次产业研究院、国际关系与公共事务学院)

(责任编辑:牛建林)